



ONLINEKOMMENTAR
DER FREI ZUGÄNLICHE
RECHTSKOMMENTAR

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 34 BPR

Eine Kommentierung von Beat Kuoni

Herausgegeben von Andreas Glaser / Nadja Braun Binder / Corsin Bisaz / Bénédicte
Tornay Schaller

Stand der Bearbeitung: 01.07.2023

PDF erstellt am: 06.10.2026

DOI: 10.17176/20230701-085023-0

ZITIERVORSCHLAG

Beat Kuoni, Kommentierung zu Art. 34 BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/
Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Kurzzitat: OK-Kuoni, N. XXX zu Art. 34 BPR.

2. Abschnitt: Wahlakt und Ermittlung der Ergebnisse

Art. 34 Wahlanleitung

Die Bundeskanzlei erstellt vor jeder Gesamterneuerungswahl eine kurze Wahlanleitung, die den Stimmberechtigten der Kantone mit Verhältniswahl zusammen mit den Wahlzetteln (Art. 33 Abs. 2) zugestellt wird.

GLIEDERUNG

I. Entstehungsgeschichte	3
II. Bedeutung der Vorschrift	3
A. Allgemeines	3
B. Rechtsvergleich	4
III. Kommentierung des Normtextes	4
A. Inhalt der Wahlanleitung.....	4
B. Form der Wahlanleitung.....	5
C. Rechtsschutz.....	6
Materialien	6
Literaturverzeichnis.....	7

I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

- 1 Mit dem BPR von **1976** schuf die Bundesgesetzgebung eine rechtliche Grundlage für die Wahlanleitung. Die Bestimmung war im Entwurf des Bundesrates für das neue Gesetz nicht enthalten. Sie fand durch die vorberatende Kommission des Nationalrates den Weg in das Gesetz.¹
- 2 Die Bundeskanzlei erstellte erstmals bei den Nationalratswahlen von 1971 und 1975 Wahlanleitungen. 1971 wurden 3,6 Mio. Exemplare gedruckt und zusammen mit dem Wahlmaterial verteilt. Die Massnahme stand im Zusammenhang mit der **Einführung des Frauenstimmrechts** auf Bundesebene, das den Schweizer Frauen bei den Nationalratswahlen 1971 erstmals ermöglichte, zu wählen und gewählt zu werden.² Die Wahlanleitung richtete sich aber nicht nur an die Frauen, sondern an alle Stimmberechtigten, da auch bei vielen – namentlich jüngeren – Männern ein gewisser Erklärungsbedarf angenommen wurde.³ Aus finanziellen Gründen erschien die Wahlanleitung bei den Nationalratswahlen 1975 in reduzierter Auflage, und sie wurde lediglich den Parteien und interessierten Kreisen zur Verfügung gestellt.⁴ Die Verankerung im BPR sollte das Angebot für künftige Nationalratswahlen sicherstellen und von den jeweiligen finanziellen Spielräumen der Bundeskanzlei unabhängig machen.⁵
- 3 Art. 34 verlangt eine Wahlanleitung seit 1994 ausdrücklich nur für die **Gesamterneuerungswahlen**, also nicht auch bei Ersatz- oder Ergänzungswahlen in einzelnen Kantonen.⁶ Die bis zu diesem Zeitpunkt gelebte Praxis wurde damit kodifiziert. Im Weiteren ist die Pflicht der Bundeskanzlei seit 2007 darauf beschränkt, Kantonen mit Verhältniswahlrecht eine Wahlanleitung zur Verfügung zu stellen.⁷ Kantone mit Mehrheitswahlrecht dürfen aber eine eigene Wahlanleitung erstellen und den Stimmberechtigten abgeben.

II. BEDEUTUNG DER VORSCHRIFT

A. Allgemeines

- 4 Staatliche Behörden haben bei Wahlen, anders als bei Sachabstimmungen, **keine beratende Funktion**.⁸ Sie dürfen sich im Wahlkampf weder direkt noch indirekt in den Dienst parteiischer Interessen stellen.⁹ Die Rechtsprechung erachtet Unterstützungen und Hilfeleistungen der Behörden aber als zulässig, sofern sie in Bezug auf die Willensbildung und -äusserung der Wählerinnen und Wähler neutral sind und Kandidierende, Parteien oder Gruppierungen grundsätzlich weder bevorzugen noch benachteiligen.¹⁰ So soll das Wählen etwa illustriert werden, ohne Namen von Personen und Gruppierungen zu verwenden, die tatsächlich zur Wahl stehen.¹¹
- 5 Aus der Garantie der Wahl- und Abstimmungsfreiheit nach Art. 34 Abs. 2 BV leitet sich nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts **kein verfassungsrechtlicher Anspruch** darauf ab, von den

1. AB 1976 NR S. 38 und AB 1976 SR S. 528.

2. Kergomard, S. 11 f. m.w.H.

3. Bundesarchiv E1010B#1986/151#606 Ausübung der politischen Rechte 1971, Antrag der Bundeskanzlei vom 24.6.1971 an den Bundesrat, Einführungsbroschüre über die politischen Rechte, S. 2.

4. Protokoll der Sitzung der vorberatenden Kommission des Nationalrates vom 12./13.8.1975, S. 76.

5. AB 1976 NR S. 3.

6. Botschaft 1993, S. 486.

7. Botschaft 2006, S. 5301 f.

8. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Rz. 2512.

9. BGE 124 I 55 E. 2a.

10. BGer 1C_522/2015 vom 29.10.2015 E. 4.3.2.

Behörden eine Wahlanleitung zu erhalten.¹² Nach Ansicht des Bundesgerichts besteht grundsätzlich die Erwartung, dass sich die Stimmberechtigten mit den Bedingungen der Ausübung des Stimm- und Wahlrechts selbst vertraut machen; die Abgabe einer Wahlanleitung sei, so das Bundesgericht, keine verfassungsrechtliche Pflicht, wenngleich «nützlich» und «wünschbar».¹³ Angesichts der mittlerweile breiten Informationstätigkeit der Behörden sind wahltechnische Erklärungen allerdings kaum mehr wegzudenken.

B. Rechtsvergleich

- 6 Die **kantonalen Gesetze** verpflichten die Kantonsbehörden häufig, den Stimmberechtigten zumindest für die Gesamterneuerungswahlen der kantonalen Parlamente eine Wahlanleitung zur Verfügung zu stellen.¹⁴ Nicht alle Kantone kennen indes ausdrücklich eine gesetzliche Verpflichtung, auch wenn sie – soweit ersichtlich – ebenfalls Wahlleitungen erstellen und verteilen.¹⁵

III. KOMMENTIERUNG DES NORMTEXTES

A. Inhalt der Wahlanleitung

- 7 Art. 34 verpflichtet die Bundeskanzlei bei den Gesamterneuerungswahlen des Nationalrates eine Wahlanleitung zu erstellen und sie den Stimmberechtigten in Kantonen mit Verhältniswahl abzugeben. Der **Inhalt der Wahlanleitung** wird im Gesetz nicht ausdrücklich vorgegeben. Nach der Praxis soll die Wahlanleitung zumindest die Wirkungen einer Listenbezeichnung, von Zusatzstimmen, des Streichens, des Panaschierens und des Kumulierens erläutern.¹⁶ Die Wahlanleitung kann weitere Elemente enthalten, namentlich wenn diese der freien Willensbildung und -kundgabe dienen und die verfassungsrechtlichen Schranken beachten (vgl. N. 4). Die Wahlanleitung enthält entsprechend auch Informationen über die Gültigkeitserfordernisse für ausgefüllte Wahlzettel und über die allgemeinen Grundsätze der Stimmabgabe. Diese Angaben müssen für alle Kantone mit Verhältniswahl gültig sein, weshalb die Wahlanleitung lediglich das Grundsätzliche der Wahlhandlung erläutert.
- 8 Neben dem Bundesrecht sind für das Wahlverfahren auch kantonale Vorschriften massgebend (Art. 83 BPR). Die Kantone können den Wahlberechtigten daher weitere Hinweise zur Stimmabgabe und den Ungültigkeits- und Nichtigkeitsgründen, die mit dem **kantonalen Verfahren** zusammenhängen (Art. 38 Abs. 4 BPR), zukommen lassen.
- 9 Einige Informationselemente in der Wahlanleitung gehen auf Impulse der Bundesversammlung zurück. Im Zuge der Diskussion um Wahlrechtsreformen stellte die Bundeskanzlei den eidgenössischen Räten z.B. in Aussicht, die Informationen über **Listenverbindungen** zu verbessern.

11. Vgl. dazu BGer 1C_158/2018 vom 4.7.2018.

12. Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, Rz, 1390; kritisch zur zurückhaltenden Rechtsprechung Tschannen, S. 677 f.; Steinmann, S. 495 f.

13. BGer 1P.298/2000 vom 31.8.2000, ZBl 102 (2001), S. 188–197, E. 4i.

14. Siehe z.B. § 20 Abs. 2 des Wahl- und Abstimmungsgesetzes des Kantons Schwyz vom 15.10.1970 (WAG/SZ; SRSZ 120.100); Art. 45 Abs. 1 lit. d des Gesetzes des Kantons Bern vom 5.6.2012 über die politischen Rechte (PRG/BE; BSG 141.1); art. 54 al. 1 de la loi de la République et canton de Genève du 15.10.1982 sur l'exercice des droits politiques (LEDP/GE; rsGE A 5 05); Art. 46 Abs. 1 lit. h des Gesetzes des Kantons St.Gallen vom 5.12.2018 über Wahlen und Abstimmungen (WAG/SG; sGS 125.3); Art. 51 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Wallis vom 13.5.2004 über die politischen Rechte (kGPR/VS, SGS 160.1); § 55 Abs. 3, § 55a Abs. 3, § 60 Abs. 1 lit. d und § 95 des Gesetzes des Kantons Zürich vom 1.9.2003 über die politischen Rechte (GPR/ZH, LS 161).

15. So z.B. in den Kantonen ZG, OW und GL.

16. Botschaft 2006, S. 5301 f.

Entsprechend passte sie die Wahlanleitung für die Nationalratswahlen 2015 an.¹⁷ Ähnlich verhielt es sich mit den Porträts der im Nationalrat vertretenen Parteien.¹⁸

- 10 Art. 34 BPR lässt es zu, den Stimmberechtigten neben einer technischen Anleitung auch ein kurzes Porträt der im Nationalrat vertretenen Parteien zur Verfügung zu stellen.¹⁹ Die Bundeskanzlei konnte die **Parteienporträts** bei den Nationalratswahlen 2007 deshalb ohne Gesetzesänderung einführen. Die im Nationalrat vertretenen Parteien verfassen die Porträts selbst und reichen sie der Bundeskanzlei ein. Diese stellt sicher, dass die Texte nicht zu lang sind und den Parteien gleich viel Platz zur Verfügung steht. Eine im Nationalrat vertretene Partei ist nicht verpflichtet, ein Parteienporträt einzureichen. So verzichtete die Christlichsoziale Partei (CSP) Obwalden bei den Nationalratswahlen 2019 auf diese Möglichkeit, da sie keine Kandidatin bzw. keinen Kandidaten aufstellte.
- 11 Die Parteienporträts bezwecken eine Stärkung der Stellung der Parteien im Wahlkampf und sollen der Orientierung der Stimmberechtigten dienen. Die Begrenzung auf Parteien, die in der laufenden Legislaturperiode **im Nationalrat vertreten** sind, stellt keine Verletzung der Chancengleichheit der kandidierenden Gruppierungen und Parteien dar.²⁰ Es besteht gemäss Rechtsprechung ein öffentliches Interesse daran, Parteien und Gruppierungen mit einer soliden Basis und einem breiten politischen Themenspektrum zu unterstützen, die aufgrund bereits gewonnener Mandate eine minimale Gewähr für eine Kontinuität bei der politischen Tätigkeit im Parlament bieten. Die staatlichen Unterstützungen und Hilfeleistungen müssen jedoch nach objektiven Kriterien erfolgen, und der Zugang zur Wahl darf nicht übermässig beschränkt werden.²¹
- 12 **Weitere Informationselemente** in der Wahlanleitung sind zulässig. In früheren Wahlanleitungen gab es z.B. ein Kapitel zur Frauenvertretung im Nationalrat.²² Vor einigen Jahren wurde im Hinblick auf allfällige Desinformationskampagnen ferner vorgeschlagen, die Stimmberechtigten auf Gefährdungen der Meinungsbildung durch *Social Bots* zu sensibilisieren.²³ Die Aufnahme weiterer Elemente ist jeweils sorgfältig abzuwägen. Art. 34 BPR verlangt ausdrücklich eine kurze Wahlanleitung, damit wichtige Informationen einfach wahrgenommen werden können.

B. Form der Wahlanleitung

- 13 Art. 34 legt nicht ausdrücklich fest, in welcher Form die Wahlanleitung zu erstellen ist, verlangt aber die individuelle Zustellung an die Stimmberechtigten: Die Stimmberechtigten haben Anspruch darauf, die Wahlanleitung zusammen mit den Wahlzetteln zu erhalten. In der Praxis erhalten die Stimmberechtigten die Wahlanleitung in Form einer **gedruckten Broschüre**. Die allgemeine elektronische Veröffentlichung ohne persönliche Adressierung würde nach geltendem Recht nicht genügen. Im Gegensatz zu den Abstimmungen sieht das Gesetz nicht vor, dass die Wahlanleitung pro Haushalt nur einmal zugestellt werden kann (vgl. dazu Art. 11 Abs. 4 BPR). Die Wahlanleitung und die weiteren Wahlunterlagen sind den Stimmberechtigten nach Art. 33 Abs. 2 BPR – wie bei den eidgenössischen Volksabstimmungen – so zu verschicken, dass sie spätestens drei und frühestens vier Wochen vor dem Wahltag bei den Empfängern eintreffen.

17. AB 2013 NR S. 1475; Informationen über Listenverbindungen forderte 2007 bereits die OSZE/ODHIR. Siehe Final Report on the 21.10.2007 Federal Elections, S. 5.

18. Bericht SPK-NR 2009, S. 5840 f. und STN BR zum Bericht SPK-NR 2009, S. 5886.

19. BGer 1C_522/2015 vom 29.10.2015 E. 4.4.1.

20. BGer 1C_522/2015 vom 29.10.2015 E. 4.3.2.

21. BGer 1C_522/2015 vom 29.10.2015 E. 4.3.2; BGE 124 I 55 E. 5c m.w.H.

22. Botschaft 2001, S. 6422.

23. Egli/Rechsteiner, S. 255.

- 14 Die Wahlanleitung wird auf Deutsch, Französisch und Italienisch sowie gestützt auf Art. 11 SpG auch auf Rätoromanisch erstellt. Die Stimmberechtigten haben unabhängig von ihrem politischen Wohnsitz Anspruch darauf, die Wahlanleitung in der gewünschten **Landessprache** zu erhalten.
- 15 Die Bundeskanzlei stellt die Wahlanleitung nicht nur in Papierform, sondern zusätzlich auch auf einer **Wahlplattform** zur Verfügung, die sie – in der Regel in Zusammenarbeit mit den Parlamentsdiensten, dem Bundesamt für Statistik und den Kantonen – im Internet anbietet. Die Wahlplattform enthält zusätzliche Informationen zu den Nationalratswahlen, darunter auch Videos, welche den Ablauf der Wahlhandlung erklären. Informationen zum Wählen und zu den Wahlergebnissen sollen künftig auch auf der für Volksabstimmungen mittlerweile etablierten App «VoteInfo» verfügbar sein.
- 16 Die behördlichen Informationen zu den Wahlen tragen den Bedürfnissen von **Stimmberechtigten mit einer Behinderung** Rechnung. So werden die erklärenden Videos beispielsweise in Gebärdensprache zur Verfügung gestellt. Ausserdem veröffentlichte die Bundeskanzlei bei den Nationalratswahlen 2019 im Sinne eines Pilotversuchs eine Wahlanleitung in Leichter Sprache auf der Wahlplattform. Für die Nationalratswahlen 2023 wird es voraussichtlich kein solches Angebot in elektronischer Form geben. Die Wahlanleitung in Leichter Sprache wird aber in einer kleinen Auflage gedruckt und über die Fachorganisationen für Menschen mit einer Behinderung verteilt.

C. Rechtsschutz

- 17 Die Wahlanleitung ist ein Realakt der Bundeskanzlei. Im Gegensatz zu den Erläuterungen des Bundesrates bei eidgenössischen Volksabstimmungen, die wegen Art. 189 Abs. 4 BV nicht anfechtbar sind, bildet die Wahlanleitung ein **taugliches Anfechtungsobjekt** für Wahlbeschwerden nach Art. 77 Abs. 1 lit. c BPR.²⁴ Die Wahlbeschwerde ist an die zuständige Kantonsregierung zu richten, auch wenn diese die Beschwerde in der Sache nicht behandeln kann.²⁵ Eine direkte Beschwerde an das Bundesgericht ist nicht möglich, da eine Streitigkeit über die Vorbereitung und Durchführung der Nationalratswahlen vorliegt; dazu steht die Wahlbeschwerde nach Art. 77 Abs. 1 lit. c BPR zur Verfügung.²⁶

MATERIALIEN

Botschaft über eine Teiländerung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom 1.9.1993, BBl 1993 III S. 445 ff., abrufbar unter https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1993/3_445_405_309/de, besucht am 1.5.2023 (zit. Botschaft 1993).

Botschaft über eine Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 30.11.2001, BBl 2001 S. 6401 ff., abrufbar unter <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2001/1111/de>, besucht am 1.5.2023 (zit. Botschaft 2001).

Botschaft über die Einführung der allgemeinen Volksinitiative und über weitere Änderungen der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom 31.5.2006, BBl 2006 S. 5261 ff., abrufbar unter <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2006/639/de>, besucht am 1.5.2023 (zit. Botschaft 2006).

OSCE/ODHIR, Final Report on the 21.10.2007 Federal Elections in Switzerland, verfügbar unter www.osce.org > Institutions and structures > OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights > Elections > Switzerland Federal Elections, 21.10.2007.

24. BGer 1C_522/2015 vom 29.10.2015 E. 2.1; Glaser, S. 428 f.

25. BGer 1C_522/2015 vom 29.10.2015 E. 2.2 m.H. auf BGE 137 II 177 E. 1.2.3; kritisch dazu Auer, ZBl 117 (2016), S. 49 ff.

26. Vgl. dazu BGE 147 I 206 E. 2.4.

Parlamentarische Initiative 03.436 Faire Abstimmungskampagnen, Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 7.5.2009, BBl 2009 S. 5833 ff., verfügbar unter <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2009/1035/de>, besucht am 1.5.2023 (zit. Bericht SPK-NR 2009).

Parlamentarische Initiative 03.436 Faire Abstimmungskampagnen, Stellungnahme des Bundesrates vom 19.8.2009 zum Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 7.5.2009, BBl 2009 S. 5885, verfügbar unter <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2009/1038/de>, besucht am 1.5.2023 (zit. STN BR zum Bericht SPK-NR 2009).

LITERATURVERZEICHNIS

Auer Christoph, Besprechung des Urteils 1C_522/2015 et al. vom 29.10.2015, ZBl 117 (2016), S. 43–51.

Egli Patricia/Rechsteiner David, Social Bots und Meinungsbildung in der Demokratie, AJP 2017, S. 249–258.

Glaser Andreas, Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu den politischen Rechten auf Bundesebene, ZBl 118 (2017), S. 415–436.

Häfelin Ulrich/Haller Walter/Keller Helen/Thurnherr Daniela, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Aufl., Zürich 2020.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023.

Kergomard Zoé, An die Urnen, Schweizerinnen! Die Erfindung der Wählerin im eidgenössischen Wahlkampf von 1971, in: Hedwig Richter/Hubertus Buchstein (Hrsg.), Kultur und Praxis der Wahlen. Eine Geschichte der modernen Demokratie, Springer VS, 2017, S. 237–265; zitiert nach dem PrePrint unter <https://hal.archives-ouvertes.fr/halshs-02526382>.

Steinmann Gerold, Die Gewährleistung der politischen Rechte durch die Bundesverfassung (Artikel 34 BV), ZBJV 139 (2003), S. 481–507.

Tschannen Pierre, Die staatsrechtliche Rechtsprechung des Bundesgerichts in den Jahren 2000 und 2001, ZBJV 138 (2002), S. 605–704.